

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Plan van aanpak van de uitgaventoetsing arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen

Samenvatting

In uitvoering van het regeerakkoord en rekening houdend met de mededeling aan de Vlaamse regering van 14 februari 2025 worden deze legislatuur 16 uitgaventoetsingen voorzien. De voorliggende mededeling aan de Vlaamse regering zet de lijnen uit voor de organisatie van een uitgaventoetsing omtrent arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen. De uitgaventoetsing neemt zowel de aanbod- als de vraagfinanciering in scope en wil tot efficiëntiewinsten komen in de organisatie van het aanbod, de financiering en de governance van arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen. Ook de mate waarin het aanbod effectief inspeelt op huidige en toekomstige competentienoden en de noden van lerenden wordt onder de loep genomen. De voorliggende mededeling omvat de onderzoeksanpak en -timing om dit resultaat te bereiken en beschrijft tevens de samenstelling van de projectgroep, de betrokken actoren en de raming van de kost en de wijze van financiering om de uitgaventoetsing uit te voeren.

1. Situering

Sedert 1 januari 2023 hebben de gewijzigde Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) en het bijhorende Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (BVCO) zowel brede heroverwegingen als uitgaventoetsingen in de regelgeving verankerd.

Uitgaventoetsingen zijn in de regelgeving gedefinieerd als systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren.

Via de mededeling “Uitgaventoetsingen legislatuur 2024-2029” (geagendeerd op de Vlaamse Regering op 14 februari 2025) maakte de minister van Begroting kenbaar over welke onderwerpen nieuwe uitgaventoetsingen voor deze legislatuur werden afgesproken en op welke manier deze moeten worden uitgevoerd.

Er worden 16 uitgaventoetsingen ingepland in de legislatuur 2024-2029, waaronder de uitgaventoetsing **'Kan een betere coördinatie/afstemming tussen de publieke opleidingsverstrekkers (VDAB, volwassenenonderwijs, Syntra) voor arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en tot een betere taakverdeling?'** Deze uitgaventoetsing valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de beleidsdomeinen O&V en WEWILS.

De voorliggende mededeling legt het plan van aanpak (bijlage 1) vast m.b.t. de uitvoering van de deze uitgaventoetsing. Dit plan van aanpak werd uitgewerkt door de projectgroep en goedgekeurd door de centrale stuurgroep na (gunstig) advies van de inspectie Financiën.

Het plan van aanpak bevat in lijn met de spelregels uit artikel 3/1, §2 en §3 BVCO volgende elementen:

- de (budgettaire) scope van het onderzoek;
- een duidelijke omschrijving en invulling van het onderwerp;
- het voorstel van de onderzoeksmethoden dat zal worden gehanteerd;
- de timing van de uitgaventoetsing
- wie er betrokken wordt in het proces;
- raming van de kost om de uitgaventoetsing uit te voeren

We vatten deze elementen samen in voorliggende mededeling.

2. De samenstelling van de projectgroep

Conform de mededeling "Uitgaventoetsing legislatuur 2024-2029" werd een projectgroep samengesteld voor de uitgaventoetsing.

Het (externe) voorzitterschap wordt waargenomen door dhr. Dirk Van Damme. Dirk Van Damme is, dankzij zijn loopbaan in de werelden van onderzoek én onderwijs, in Vlaanderen zowel als internationaal, een zwaargewicht in het domein van onderwijs, werk én levenslang leren.

De mededeling schrijft verder voor dat 1 vertegenwoordiger van het departement Financiën en Begroting in de projectgroep zetelt.

De mededeling stipuleert dat de projectgroep verder dient te bestaan uit mensen met expertise inzake het overheidskader en bijzonderheden op budgettair en juridisch vlak. De samenstelling van de overige projectgroepleden is als volgt:

- vijf experts uit het departement Onderwijs en Vorming (1 met expertise inzake beleidsevaluatie, 2 met expertise inzake volwassenenonderwijs en 2 met expertise inzake onderwijs-arbeidsmarkt);
- twee experts van AHOVOKS met expertise inzake hoger- en volwassenenonderwijs;
- vier experts van het departement Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie
- twee experts van het Vlaams Agentschap voor Innovatie en Ondernemen, waarvan één expert met expertise in vraagfinanciering en één expert met expertise in aanbodfinanciering;
- één expert van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding met expertise inzake het opleidingsaanbod en de regie van de opleidingen met partners.

In totaal voorzien we 7 bijeenkomsten (gedetailleerde projecttiming is opgenomen in het plan van aanpak). De werkzaamheden worden geregeld via een huishoudelijk reglement (opgenomen als bijlage in het plan van aanpak).

3. De (budgettaire) scope van het onderzoek

We hanteren een brede benadering waarbij zowel wordt ingezoomd op het aanbod van arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen als op de vraagstimulerende financieringsinstrumenten én de kwestie van governance van het geheel.

- Deze uitgaventoetsing betreft enerzijds het publiek gefinancierde of gesubsidieerde aanbod van arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen. De focus ligt op de opleidingen in het volwassenenonderwijs, de VDAB (beroepsopleidingen, erkende en niet-erkende opleidingen, ...) en Syntra (open oproep ondernemingsvorming, steun aan de Syntra). In totaal betreft het budget voor deze opleidingen zo'n 750.000.000 euro (begroting 2025¹).
- Anderzijds neemt deze uitgaventoetsing ook de vraagstimuli gericht naar burgers, ondernemingen en sectoren in scope. Hieronder verstaan we directe financiële incentives / stimulansen ter ondersteuning van opleiding en levenslang leren. Dit omvat het Vlaams opleidingsverlof (VOV), de opleidingscheques (OC), zorgkrediet met opleidingsmotief, de aanmoedigingspremie opleidingskrediet (VOK), de KMO-portefeuille (KMO-P), de Strategische Transformatiesteun (STS), het Opleidingsfonds Dienstencheques en de Opleidingsmiddelen Social Profit. Een aantal van deze maatregelen zijn reeds aan besparingen onderhevig. De begrotingsopmaak 2026 zal uitsluitsel geven over de grootte-orde van het budget dat met deze maatregelen gepaard gaat.

Een belangrijke eerste stap in de uitgaventoetsing betreft een heldere en onderbouwde conceptualisering en afbakening van 'arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen'. Gezien de complexiteit van de financiering en de diversiteit en onderlinge verwevenheid van doelstellingen van het aanbod en van de actoren wordt hiervoor een beroep gedaan op externe, onafhankelijke onderzoekers (zie verder).

4. De omschrijving van het onderwerp

Het onderwerp van deze uitgaventoetsing wordt omschreven in de mededeling "Uitgaventoetsingen legislatuur 2024-2029" (geagendeerd op de Vlaamse Regering op 14 februari 2025): 'Kan een betere coördinatie/afstemming tussen de publieke opleidingsverstrekkers (VDAB, volwassenenonderwijs, Syntra) voor arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen leiden tot een efficiëntere inzet van middelen en tot een betere taakverdeling?

De uitgaventoetsing vertrekt vanuit de vaststelling dat de opleidingsdeelname in Vlaanderen al jaren stagneert en onder het Europese gemiddelde blijft.

De centrale doelstelling is dan ook om via een betere afstemming en coördinatie van het opleidingsaanbod en de vraagstimuli de effectiviteit én de toegankelijkheid van het systeem te verhogen. Deelname aan levenslang leren is daarbij geen doel op zich, maar een middel en hefboom voor een veerkrachtige arbeidsmarkt.

In deze uitgaventoetsing wensen we op zoek te gaan naar efficiëntiewinsten in de organisatie van het aanbod, de financiering en de governance van arbeidsmarktgerichte opleidingen voor

¹ Dit is een zeer ruim gerekend bedrag, rekening houdend met het budget voor alle opleidingen in het volwassenenonderwijs en niet louter de arbeidsmarktgerichte. Bij VDAB zijn ook IT-tools en dergelijke inbegrepen (brede competentietoelage).

volwassenen. Tegelijkertijd willen we bekijken of, waar en hoe we de effectiviteit van het opleidingsaanbod kunnen verhogen, in het licht van huidige en toekomstige competentienoden en van de noden van de lerenden.

De voorliggende uitgaventoetsing wenst opties te verkennen om de doelmatigheid van de uitgaven voor arbeidsmarktgerichte opleidingen voor volwassenen structureel en in zijn geheel te verbeteren en de participatie aan levenslang leren te verhogen. Ze doet dit vanuit een gedegen analyse van de effectiviteit (in de zin van het voldoende afgestemd zijn op huidige en toekomstige competentienoden én de noden van de lerenden) en efficiëntie en coherentie / samenhang van zowel vraagstimuli als aanbodfinanciering. De huidige oefening moet beleidsalternatieven aanreiken naar de toekomst in het kader van het opleidingsoffensief van de Vlaamse regering.

5. Het voorstel van onderzoeksmethoden

We onderscheiden drie luiken in de uitgaventoetsing.

In het eerste luik rond de **aanbodfinanciering** gaan we op zoek naar een antwoord op volgende onderzoeksvragen:

Efficiëntie	Effectiviteit
Is het huidige aanbod voldoende gericht op de huidige en toekomstige noden van de arbeidsmarkt? Is het aanbod voldoende afgestemd op de noden van de lerenden? Is het aanbod voldoende toekomstgericht?	Worden de opleidingen op een (kosten)efficiënte manier georganiseerd? Is er sprake van overlap of hiaten in het aanbod? Is er voldoende samenwerking en afstemming? Op welke punten is het aanbod efficiënt? Waar is het niet efficiënt?
<i>Conclusies en aanbevelingen</i> Kan een betere coördinatie en afstemming van aanbod, modaliteiten en actoren leiden tot een efficiëntere inzet van publieke middelen in functie van de noden van de arbeidsmarkt én de lerenden?	

Om deze vragen te beantwoorden voorzien we volgende onderzoeksplan:

- Haalbare afbakening en definiëring van enerzijds de arbeidsmarktgerichte opleidingen die getoetst worden (wat toetsen we?) en van de criteria voor het toetsen van de effectiviteit en efficiëntie van opleidingen (waaraan toetsen we?), wat zal leiden tot een analysekader.
- Mapping van hoe het aanbod eruit ziet, welke doelgroep men bereikt, op welke doelstellingen men inspeelt en hoe de financiering ineen zit.
- Analyse van de effectiviteit (in het licht van de huidige en toekomstige competentienoden en van de noden van de lerenden) en de efficiëntie van het publiek gefinancierde opleidingsaanbod.
- Conclusies en aanbevelingen.

Dit luik wordt uitbesteed aan externe evaluatoren met expertise inzake uitgaventoetsingen en het thema van de uitgaventoetsing. De projectgroep functioneert als stuurgroep voor dit onderzoek.

In het tweede luik rond de **vraagfinanciering**, dat parallel loopt met het eerste luik, gaan we op zoek naar een antwoord op volgende onderzoeksvragen:

Efficiëntie	Effectiviteit
Spelen de huidige vraagstimulerende instrumenten in op reële noden en drempels?	Zijn de huidige vraagstimulerende instrumenten voldoende (kosten)efficiënt?

Zijn ze voldoende gericht (naar bijvoorbeeld de mismatch aan vaardigheden)?	Is er sprake van overlap of hiaten in de vraagstimuli? Op welke punten is de vraagfinanciering efficiënt? Waar is dat niet of minder het geval?
<i>Conclusies en aanbevelingen</i> Kunnen de huidige maatregelen beter gestroomlijnd of vereenvoudigd worden om tot een efficiëntere besteding te komen in functie van de noden van de arbeidsmarkt én de lerenden?	

Om deze vragen te beantwoorden voorzien we o.a.:

- Een mapping van hoe de vraagfinanciering eruit ziet, welke doelgroep men bereikt, op welke doelstellingen men inspeelt en hoe de financiering ineen zit rekening houdend met het in luik 1 uitgewerkte analysekader.
- Een analyse van de effectiviteit (in het licht van de huidige en toekomstige competentienoden en van de noden van de lerenden) en de efficiëntie van de vraagstimuli.
- Conclusies en aanbevelingen.

Het tweede luik wordt getrokken door het departement WEWILS, maar in nauwe samenwerking en afstemming met en binnen het analysekader zoals uitgetekend door de onderzoekers van luik I. De projectgroep functioneert als stuurgroep voor dit onderzoek.

In een **derde onderzoeksluik** zal de projectgroep op basis van een nog uit te werken lijst van kerncriteria (effectiviteit, efficiëntie, coherentie) en uitvoeringscriteria (besparingscapaciteit, administratieve lasten, uitvoerbaarheid, juridische en organisatorische implicaties, ...) en van internationale voorbeelden de conclusies en aanbevelingen uit beide onderzoeken omzetten in 2 à 3 beleidsaanbevelingen die volgens de ambtelijke projectgroep de meeste impact kunnen teweegbrengen.

Voor de uitvoering van de uitgaventoetsing middels het voorliggende plan van aanpak zal het brede werkveld worden betrokken, onder meer via interviews, focusgroepen of klankbordgroepen.

6. De timing van de uitgaventoetsing

Het plan van aanpak werd op 13 juni 2025 voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Op 27 juni 2025 verleende de Inspectie van Financiën een gunstig advies, zonder opmerkingen. Het plan van aanpak werd vervolgens op 30 juni 2025 voorgelegd aan de stuurgroep Uitgaventoetsing. Op 8 juli 2025 ontving de projectgroep de reactie vanwege de stuurgroep. In deze reactie werden een aantal vragen en opmerkingen geformuleerd. De laatste bijlage van het plan van aanpak omvat de opmerkingen van de stuurgroep en biedt een antwoord hoe hiermee zal omgegaan worden.

Qua timing zullen de eerste twee **onderzoeksluiken (vraag en aanbod)** parallel lopen vanaf oktober 2025 tot en met maart 2026.

Zoals bepaald in de mededeling uitgaventoetsingen van 14 februari 2025 wordt een tussentijdse rapportering door de voorzitter aan de stuurgroep voorzien.

Het derde onderzoeksluik (**de overkoepelende opdracht**) loopt onder trekkerschap van de projectgroep en de voorzitter van april tot mei 2026, ondersteund door de onderzoekers die instonden voor de onderzoeken naar aanbod en vraagfinanciering.

7. Financiering

Het **eerste luik rond de aanbodfinanciering** wordt uitbesteed aan externe evaluatoren met expertise inzake uitgaventoetsingen en het thema van de uitgaventoetsing, dit met inbegrip van de

afbakening en conceptualisering van het kader voor de gehele uitgaventoetsing en de ondersteuning van de projectgroep bij het oplijsten en uitwerken van beleidsalternatieven. Dit onderzoek zal uitbesteed worden via een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.

De kosten voor dit externe onderzoek worden geraamd op 155.264,48 euro, inclusief btw. Deze kosten worden voor 50% aangerekend op begrotingsartikel FB0-1FGE2GN-WT (kwaliteit van onderwijs), basisallocatie 1FG031 (beleids- en praktijkgericht onderzoek en evaluatie) en voor 50% op begrotingsartikel TB0-1TIE2VC-WT (expertisecentrum innovatieve leerwegen), basisallocatie 1TI10300 van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025.

Het **tweede luik rond de vraagfinanciering** wordt getrokken door het departement WEWIS. Een onafhankelijke onderzoeker vanuit het team evaluatie en onderzoek bij het departement WEWIS zal de opdracht coördineren en grotendeels zelf uitvoeren, dit binnen het analysekader zoals uitgetekend in het eerste luik en in nauwe samenwerking met de onderzoekers die instaan voor de uitvoering van luik I. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit zal beroep worden gedaan op externe capaciteit voor ondersteunende opdrachten, en dit maximaal ten belope van 80.000 euro exclusief btw, aan te rekenen op begrotingsartikel TB0-1TDE2AA-WT (ondersteuning tewerkstellingsbeleid), basisallocatie 1TD100.

De **projectgroep** functioneert als stuurgroep voor beide onderzoeken en als trekker van het overkoepelende derde luik. De kosten hiervan sporen samen met de voorziene vergoeding voor de voorzitter. In totaal komen de kosten voor vergoeding van de voorzitter-expert op 12.382,15 euro, inclusief btw. De kosten worden voor 50% aangerekend op begrotingsartikel FB0-1FGE2GN-WT (kwaliteit van onderwijs), basisallocatie 1FG031 (beleids- en praktijkgericht onderzoek en evaluatie) en voor 50% op begrotingsartikel TB0-1TIE2VC-WT (expertisecentrum innovatieve leerwegen), basisallocatie 1TI10300 van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Justitie en Werk,

Zuhal DEMIR